

# Wieviel staatliche Kontrolle kann der Journalismus ertragen? Polen als Musterbeispiel des subtilen Abbaus der Presse- und Medienfreiheit

Tobias Brings

2019-12-05T10:45:37

[Schwerpunkt zum Schutz journalistischer Arbeit im europäischen Rechtsraum](#)



© Philipp Böll / DW

von [ALICIA DAMBERG-JÄNSCH](#)

Im Schatten der öffentlichen Debatte um die umfangreichen [Justizreformen](#) unseres Nachbarlandes werden auch Medienfreiheit und -vielfalt Opfer des Abbaus einer demokratischen Grundordnung. Mit dem Ziel der „[Repolonisierung](#)“ wurde Polens öffentlich-rechtlicher Rundfunk in den letzten Jahren massiv umstrukturiert und unter die Kontrolle der Regierungspartei PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*) gebracht. Die Wiederwahl der rechtsnationalen PiS-Regierung im Herbst 2019 lässt für die Freiheit der journalistischen Berichterstattung nichts Gutes erahnen, sollte die Regierung ihre [Wahlkampfankündigung](#) wahr machen und eine Institution schaffen, welche die Einhaltung ethischer und professioneller Standards der Journalisten überwachen soll.

## Die staatliche Einflussnahme auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Aber wagen wir zunächst einen Blick auf die Umstrukturierungen der polnischen öffentlich-rechtlichen Medien in den letzten vier Jahren. Die mediale Versorgung Polens wird durch politische Maßnahmen beeinflusst. Die staatliche Regulierung

zieht sich wie ein roter Faden durch die Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des Nachrichtendienstes [PAP](#) (*Polska Agencja Prasowa*).

Der polnische Landesrundfunk- und Fernsehrat [KRRiT](#) (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*) hat die verfassungsrechtliche Aufgabe, die Freiheit des Wortes, das Informationsrecht sowie das öffentliche Interesse an Rundfunk und Fernsehen zu hüten. Seine Mitglieder werden vom polnischen Unterhaus *Sejm*, dem Senat und dem Präsidenten der Republik ernannt. Da die Regierungspartei sowohl über die Mehrheit im Sejm als auch im Senat verfügt sowie den Staatspräsidenten stellt, ist die Besetzung der KRRiT mit regierungsnahen Mitgliedern gesichert.

Während es ursprünglich Aufgabe des KRRiT war, die Sendeleiter und die Aufsichts- und Programmräte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für eine feste Amtszeit zu wählen, wurden diese Kompetenzen mit dem [Änderungsgesetz zum Gesetz über Rundfunk und Fernsehen vom 30. Dezember 2015](#) zunächst dem Schatzmeister der Regierung und schließlich dem neu gegründeten Nationalen Medienrat RMN (*Rada Mediów Narodowych*) mit dem [Änderungsgesetz über den Nationalen Medienrat vom 22. Juni 2016](#) zugesprochen. Der RMN bestimmt seitdem auch die Gremienbesetzung des staatlichen Nachrichtendienstes PAP. Drei der fünf Mitglieder des RMN werden vom Sejm, zwei vom Staatspräsidenten aus Kandidaten ausgewählt, die oppositionelle Fraktionen im Sejm vorschlagen. Aufgrund der Mehrheit der Regierungspartei PiS im Sejm darf auch hier davon ausgegangen werden, dass in den kommenden Jahren die Stimmenmehrheit bei der PiS liegen wird und sie damit den RMN und in der Folge auch die Programmverantwortlichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kontrollieren kann. Trotz des Machtverlustes ist der KRRiT gleichwohl weiterhin befähigt, indirekt Einfluss auf das Programm zu zunehmen. Ihm verbleibt zum Beispiel die [Kompetenz](#), die Einhaltung der Gesetze durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sicherzustellen.

Das Inkrafttreten des besagten Änderungsgesetzes zum Gesetz über Rundfunk und Fernsehen im Januar 2016 brachte unmittelbar verheerende Folgen mit sich: Mit dem Tag des Inkrafttretens erloschen alle Mandate der bisherigen Gremien- und Aufsichtsratsmitglieder – einschließlich der Mandate der Intendanten. Die Aufsichtsratsmitglieder in den sogenannten Regionalbüros des öffentlich-rechtlichen Fernsehens gehören seither mehrheitlich der Regierungspartei an. Allein zwischen Januar und Mai 2016 wurden [über 100 Journalisten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk entlassen](#).

## **Staatsrundfunk vs. öffentlich-rechtlicher Rundfunk**

Wenn die polnische Regierung das Ziel ausruft, der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle „[wirklich staatlich](#)“ werden und dieses Ziel mit allen Möglichkeiten *peu à peu* verfolgt wird, ist die Frage berechtigt, ob noch von einem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im europäischen Verständnis gesprochen werden kann. Denn die Besetzung seiner Aufsichts- und Kontrollgremien zum ganz überwiegenden Teil mit regierungsparteinahen Mitgliedern fördert Staatsnähe und schmälert die Unabhängigkeit der objektiven Berichterstattung. Die Medienvielfalt und

Unabhängigkeit sowie die Gewährleistung der Verbreitung objektiver Informationen stehen auf dem Spiel.

Zumindest nach dem *deutschen* Verständnis soll der sogenannte Binnenpluralismus also die innere Vielfalt, insbesondere durch ausgewogene Besetzung der Vertreter der Aufsichtsgremien – die durch Art. 5 GG garantierte [Staatsferne der Rundfunkanstalten](#) gewährleisten. Die staatliche Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Polen als Folge der Umstrukturierungen der Aufsichts- und Kontrollgremien steht im diametralen Gegensatz zu diesem Gedanken. Unabhängige Berichterstattung kann seither praktisch nur noch durch die Tätigkeiten des privaten Rundfunks und der Presse sichergestellt werden.

## **Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im europäischen Recht**

Doch was sagt das *europäische* Recht zu den aufgezeigten Maßnahmen der Einflussnahme? Untersagt das Unionsrecht die Schaffung eines politisch gelenkten und kontrollierten Staatsrundfunks und schützt es die Existenz eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

Der Europäischen Union fehlt es schlicht an einer Kompetenz für den Erlass *inhaltlicher* Rundfunkregeln, selbst wenn aus [Art. 167 Abs. 2 und 5 AEUV](#) hergeleitet wird, dass die Union unterstützende und ergänzende Fördermaßnahmen zur Regulierung des Rundfunks treffen kann und die wirtschaftliche Seite des Rundfunks im Rahmen der aus der Dienstleistungsfreiheit abzuleitenden Kompetenz aus [Art. 59 Abs. 1 AEUV](#) reguliert werden kann.

Durch das [Protokoll Nr. 29 über den öffentlichen-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten zum Amsterdamer Vertrag](#) von 1997 – welches originär das Ziel der finanziellen Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch staatliche Mittel in Europa zum Ausdruck bringen sollte – brachten die Mitgliedstaaten zwar auch zum Ausdruck,

*„[...] dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren.“*

Damit erkennen die Mitgliedstaaten den öffentlichen Rundfunk jedoch bloß als notwendige Institution für Demokratie und Pluralismus an und verleihen ihren Erwartungen an seine Wirkung Ausdruck. Nichtsdestotrotz kann das Protokoll weder als Kompetenztitel der Union dienen, noch können daraus allein verbindliche Vorgaben zur Gestaltung der mitgliedstaatlichen Rundfunksysteme abgeleitet werden.

Trotz der ausdrücklichen Bestätigung der Achtung der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität in [Art. 11 Abs. 2 GRCh](#), kann auch diese Norm wegen des nur begrenzten Anwendungsbereichs der GRCh ([Art. 51 Abs. 1 GRCh](#)) und des ausdrücklichen Ausschlusses ihrer Funktion als Kompetenztitel (Art. 51 Abs. 2 GRCh) nicht als Rechtsmaßstab einer Rundfunkordnung in Betracht kommen.

## Insbesondere Schutzzumfang von Art. 10 EMRK für den Erhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Doch so beschränkt die Möglichkeiten der Union auch sein mögen, die Unabhängigkeit der Berichterstattung zu gewährleisten, umso bedeutender ist die EMRK in diesem Zusammenhang: Denn die Gesichtspunkte der unabhängigen Berichterstattung und der Staatsfreiheit kommen in Art. 10 EMRK zum Tragen. In [ständiger Rechtsprechung](#) betont der EGMR die Verknüpfung von demokratischer Verfassung und Kommunikationsfreiheiten. Art. 10 EMRK gewährt nicht nur Schutz für den *einzelnen* Journalisten, er verlangt darüber hinaus auch sicherzustellen, dass die „[public watchdogs](#)“ ihrer Aufgabe – Informationen von öffentlichem Interesse zu übermitteln und zu verbreiten – ohne staatliche Kontrolle nachkommen können.

In [Manole v. Moldova](#) befand der EGMR 2009, die moldauischen Behörden hätten gegen Art. 10 EMRK verstoßen, da sie die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaft nicht ausreichend gewährleisteten. Das leitende Management des öffentlich-rechtlichen Rundfunks TRM (*Teleradio-Moldova*) wurde durch regierungsnahen Personen ersetzt, sodass redaktionelle Entscheidungen nicht frei von Einflüssen der Regierungspartei getroffen werden konnten. Eine Parallele zum Vorgehen in Polen drängt sich auf. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkgesellschaft sei politischer Kontrolle durch die Regierung und der regierenden politischen Partei unterworfen und böte dadurch keine Garantien für Vielfalt in ihrer freien redaktionellen Arbeit und ihren Nachrichten- und Informationssendungen.

Etwaige Eingriffe in ihre Unabhängigkeit können die öffentlich-rechtlichen Anbieter auch *selbst* vor dem EGMR rügen. In [Radio France v. France](#) verwies der Gerichtshof ausdrücklich darauf hin, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter – trotz ihrer Organisations- und Finanzierungsform – „nichtstaatliche Organisationen“ und damit Beschwerdeführer im Sinne von Art. 34 der EMRK sein können, sofern sie eine „öffentliche Dienstleistung“ erfüllen und in einer Gesamtschau ihrer Struktur nicht unter staatlicher Kontrolle stehen. In anderen Entscheidungen (s. [hier](#) und [hier](#)) bestätigte der EGMR dies bzw. problematisierte diese Frage nicht einmal mehr. Indes ist fraglich, ob unter staatlicher Kontrolle stehende Anbieter eine Beschwerde vor dem EGMR bestreiten könnten, in welcher die Streitfrage gerade die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist.

Wie weit der Schutz der Binnenorganisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter unter Art. 10 EMRK reicht und wie nahe man dem Schutzstandard von Art. 5 GG kommt, harret indes noch einer weiteren Konkretisierung durch den EGMR.

### Und was kommt jetzt?

Nach der – wohl konventionswidrigen – Umstrukturierung des „öffentlich-rechtlichen“ Rundfunks kündigte die PiS nunmehr für die kommende Legislaturperiode die [Schaffung einer berufsständigen Kammer für Journalistinnen und Journalisten](#) an, welche über die Einhaltung ethischer und professioneller Standards wachen soll. Die Vermutung liegt nahe, dass hierdurch die Möglichkeit geschaffen werden soll, über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinaus Einfluss auf alle Journalist\*innen

nehmen zu können mit der Folge, dass diese z.B. ihre Berufszulassung – sofern sie wie im Wahlprogramm angekündigt denn eingeführt wird – verlieren könnten oder ihnen der Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse verwehrt wird. Wollte man sich zu Spekulationen hinreißen lassen, so ist angesichts der vergangenen Entwicklungen zumindest denkbar, dass die Regierung auch hier wieder versuchen wird, über die Gremienbesetzung Einfluss zu nehmen.

**Zitiervorschlag:** Damberg-Jänsch, Wieviel staatliche Kontrolle kann der Journalismus ertragen? Polen als Musterbeispiel des subtilen Abbaus der Presse- und Medienfreiheit, JuWissBlog Nr. 110/2019 v. 5.12.2019, <https://www.juwiss.de/110-2019/>.



*Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).*

